

إصلاح المالية العمومية ضمن منظور التعاون الأورو متوسطي - حالة الجزائر-
**Reform of Public Finances in the Perspective of Euro-Mediterranean
 -Cooperation - case of Algeria-**

جلال عبد القادر¹ جحا نبيل²

¹ استاذ محاضر - أ.، المركز الجامعي بتيبازة، الجزائر، abdulkader_djellal@yahoo.fr

² طالب دكتوراه، المركز الجامعي بتيبازة، الجزائر،

nabil.djeha@yahoo.fr

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور المالية العمومية وما تحمله من ثقل في التوازنات الكلية للإقتصاد الجزائري. تعتبر الإيرادات العامة بمختلف مصادرها وكذا النفقات العامة عنصرين هامين في هذه المعادلة. ولقد باشرت الجزائر عدة إصلاحات متعلقة بالمالية العمومية من خلال البحث عن مصادر جديدة لتمويل إيراداتها وتوزيعها خارج الجباية البترولية. يتم التركيز على إصلاح المالية العمومية ضمن منظور التعاون الأورو متوسطي. وقد تم التوصل إلى ضرورة الاعتماد على أساليب حديثة في تسيير الميزانية العامة للدولة من خلال التسيير بالأهداف، مع ضرورة مراجعة مختلف الاتفاقيات المتعلقة بالإعفاءات الجبائية سواء الداخلية أو الخارجية واستعمال التطوير والذكاء الجبائي المستهدف.

كلمات مفتاحية: النفقات العمومية، الميزانية العامة، المالية، الإصلاح، التسيير.

تصنيف JEL : H51، H61، F65، P11، J53.

Abstract:

This study aims to highlight the role of public finance and the weight that carries in the overall balances of the Algerian economy. Public revenues of various sources as well as public expenditures are important elements of this equation. Algeria has embarked on several reforms related to public finances by seeking new sources to finance its revenues and diversify it outside the oil taxes.

The focus is on public finance reform within the perspective of Euro-Mediterranean cooperation. It has been reached the need to rely on modern methods in the management of the state's public budget through the management by objectives, with the need to review the various agreements concerning tax exemptions, whether internal or external, and the use of targeted tax intelligence.

Keywords : public expenditures, public revenues, public finance, reforms, management.

Jel Classification Codes: : H51, H61, F65, P11, J53.

1. مقدمة:

تعتبر المالية العمومية أداة مهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي، سواء من جانب الإيرادات المحصلة والتي تعتمد على منظومة ضريبية فعالة وذكية، أو من جانب الإنفاق العمومي لتنشيط عناصر التوازن، وعلى هذا الأساس وجب تكيفها مع التحولات التي تشهدها الاقتصاديات المحلية في سياق اندماجها مع الاقتصاد العالمي. يعتبر الاقتصاد الجزائري من أهم الاقتصاديات النامية في المنطقة الجنوبية للمتوسط، مما جعله محل اهتمام بالنسبة لاقتصاد الاتحاد الأوروبي الذي يسعى إلى دعم عمقه الاستراتيجي في الضفة الجنوبية للمتوسط لتشكيل حاجز قوي نسبيا للحد من المنافسة الصينية والأمريكية نظرا لما تتوفر عليه المنطقة من موارد طبيعية تعتبر عصب الاقتصاديات الحديثة. وعليه سارعت دول الاتحاد الأوروبي إلى تفعيل اتفاقيات الشراكة مع مختلف بلدان الشمال الإفريقي ومنها الجزائر في خطوات عملية لتحقيق شراكة ثنائية تعتمد على مبدأ رابح-رابح، إلا انه ومن خلال تقييم أثر هذه الشراكة منذ دخولها حيز التنفيذ سنة 2005 إلى غاية 2015 تم تسجيل تراجع كبير في مستويات تحصيل الحقوق والرسوم الجمركية بالنسبة للجزائر والناجمة عن العمليات التجارية بين الطرفين حيث خلف عجزا بأكثر من 700 مليار دج للمداخل الجمركية منذ تطبيقه سنة 2005 إلى غاية 2015، وأن مجموع الصادرات الجزائرية خارج المحروقات نحو الاتحاد الأوروبي لم يصل إلى 14 مليار دولار خلال نفس الفترة بينما بلغت الواردات من الاتحاد الأوروبي 220 مليار دولار خلال عشر سنوات أي 22 مليار دولار سنويا. فالشراكة الغير متكافئة والوضعية المالية للجزائر بعد انهيار أسعار النفط سنة 2014، استدعت اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على التزامات الدولة اتجاه نفقاتها من خلال تبني سياسة ترشيد النفقات وتنويع الإيرادات عبر انتهاج سياسة إصلاح المالية العمومية رغم تبني إجراءات قبلية سنة 2010 أدت بالحكومة الجزائرية إلى القيام بتجميد أحادي الطرف للامتيازات التعريفية الممنوحة للاتحاد الأوروبي بموجب اتفاق الشراكة. وبعد 8 جولات من المفاوضات العسيرة تم التوصل إلى حل وسط حول تأجيل إنشاء منطقة التبادل الحر المقرر في 2017 إلى سنة 2020، وخلال مجلس الشراكة الرفيع المستوى للاتحاد الأوروبي والجزائر الذي عقد ببروكسل في مارس 2017، وقع الطرفان على مجموعة من الإجراءات بقيمة 40 مليون يورو لمساعدة الجزائر في تنويع اقتصادها وتحسين بيئة الأعمال فيها من خلال تدابير تتراوح بين تطوير الطاقة المتجددة وتحديث المالية العامة. من خلال ما ورد يمكن أن نطرح الإشكالية التالية: ما هي بوادر إصلاح المالية العمومية في الجزائر من خلال منظور الاتفاق الأورو- متوسطي؟

للإجابة على هذه الإشكالية بشكل يسمح لنا بتوضيح بعض النقاط المهمة حول ضرورات الإصلاح الاقتصادي المتعدد الأبعاد خاصة ما تعلق منه بجانب المالية العمومية، سنتطرق إلى محورين أساسيين:

- المحور الأول: نظرة عامة حول طبيعة المالية العمومية في الجزائر.

- المحور الثاني: أهمية اتفاق الشراكة بين الجزائر و الاتحاد الأوروبي في إصلاح المالية العمومية.

من خلال ما سبق، هناك فرضية تشكل مقاربة إصلاحية للمالية العمومية في الجزائر ضمن سياق متناسق مع نظرة الاتحاد الأوروبي من خلال اتفاق الشراكة لتفعيل الاعتماد على مبدأ الإحلال المتناسب والتدريجي للجباية العادية محل الجباية البترولية بتأهيل آليات التحصيل والأنظمة الوعائية، مع تطوير مختلف الإدارات المتدخلة في العملية، حيث تتفرع من هذه الفرضية نقطتين مهمتين هما وجود جهود تشريعية وقانونية لتأطير نظام المالية العمومية من جهة، ومن جهة أخرى الاعتماد على ما تتوفر عليه الاتفاقات الإقليمية من مزايا مختلفة، حيث سنعتمد على المنهج الوصفي باستعمال الأدوات الإحصائية لتحليل البيانات الرسمية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة، ويهدف بحثنا إلى:

- وضع صورة واضحة لهيكل نظام الميزانية العامة للدولة والأسس القانونية التي تنظم المالية العامة في الجزائر على أساس أن أي نفقة عامة أو تحصيل جبائي يستند إلى أسس قانونية ملزمة.
- تشريح بؤادر الإصلاح العملية من خلال التطرق إلى بعض النقاط المهمة المرتبطة بالطلب العمومي كالصفات العمومية، والتغييرات التي طرأت على قانون الجمارك، وقانون الإجراءات الجبائية.
- التطرق إلى جانب مهم من جوانب اتفاقية الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي، وهو الإعانات المختلفة التي تقدم في إطار محاور الاتفاق من دعم القدرات التنظيمية وتطوير جهودات الإصلاح نظرا للنتائج السلبية الكبيرة للإعفاءات الجبائية من خلال اتفاق الشراكة وضرورة الاستفادة من خبرات دول الاتحاد الأوروبي في تسيير المالية العمومية

2. نظرة عامة حول طبيعة المالية العمومية في الجزائر:

إن الفترات المهمة التي مر بها الاقتصاد الجزائري وضرورات المرور بالمراحل الانتقالية مع ما تتطلبه من تراكمات مالية لتسييرها، أدى إلى بروز جدلية دراسة مدى استجابة المالية العمومية لمتطلبات المضي نحو تسيير وظائف الدولة الاقتصادية في سياق التكيف مع الالتزامات الداخلية والخارجية، هذا الأمر يستوجب معرفة طبيعة المالية العمومية في الجزائر واستنتاج مختلف المؤشرات التي شكلت دوافع قوية كمتطلبات للإصلاح والانسجام مع أهدافها بشكل فعال على أساس أن أي برنامج عمومي للتنمية يعتمد على عنصرين مهمين خطط واضحة المعالم ومؤهلات مالية كافية ومدروسة. تميزت المالية العمومية في الجزائر بعدة توجهات كانت نتاج الإطار الفلسفي المعتمد في النهج الاقتصادي على أساس أن المالية العمومية تدرس "الإيرادات، النفقات والموازنة العمومية وتوجيهها واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة" (شامية، 2005، صفحة 16)، فالمرحل التي مر بها هذا الأخير والانتقال من نظام اشتراكي يختلف بشكل كامل عن نظام اقتصاد السوق أدى بشكل حتمي إلى استجابة المالية العمومية لمتطلبات التحول. إن النظام المالي الذي يؤسس للمالية العمومية في مختلف

نظم الدولة الاقتصادية هو كيان واحد يتكون من ثلاثة عناصر أساسية " واردات النظام المالي، وسائل النظام المالي، تنظيم النظام المالي" (زغود، 2011، صفحة 17)، حيث تميزت المالية العمومية في الجزائر من خلال النظام الاشتراكي بالمبادئ العامة لهذا الأخير واعتمدت الدولة على التخطيط المالي باعتبارها المالك الوحيد لوسائل الإنتاج والهدف من كل هذه المركزية هو التكفل بالقضاء على الفوارق الاجتماعية و التوزيع العادل للدخل الوطني، الأمر الذي يستوجب إيجاد الإيرادات المالية العمومية الكافية ضمن مبادئ قانونية محددة.

1.2 الأساس القانوني للمالية العمومية:

- **القانون 62-155 المؤرخ في 1962/12/31:** يعتبر أول قانون للمالية صدر عن الجزائر المستقلة، والذي جاء ليعوض القانون العضوي الفرنسي لقوانين المالية 59-02 الذي تم تمديد العمل به في الجزائر المستعمرة بموجب القانون 59-785، والقانون 50-1413 المتعلق بالنظام المالي في الجزائر والصادر عن السلطات الاستعمارية سنة 1950، حيث ومن خلال القانون 62-155 تم تمديد العمل بالتشريعات التي سبق ذكرها على الأقل بالنسبة للإيرادات. اعتمدت الدولة في تسيير المالية العمومية منذ الاستقلال على أسس قانونية محددة تستند على "إقرار العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية" (الجريدة الرسمية، 1963، عدد 02) وهو ما كان من خلال أول قانون للمالية مع تسجيل عدم تقبل تطبيق قوانين ذات توجهات وفلسفة استعمارية في الجزائر المستقلة، إلا أن ضرورات اقتصادية بحثة أدت إلى العمل بهاته القوانين في جانبها التقني مع محاولة التأسيس لقواعد الميزانية الليبرالية (واعر، 2013-2012، صفحة 11)، وهو ما يفسر الاتجاهات الفكرية للاقتصاد الجزائري بعد الاستقلال مباشرة.

- **الأمر 65-320 المؤرخ في 1965/12/31:** يتضمن هذا الأمر قانون المالية لسنة 1966 الذي ومن خلال بعض أحكام المواد الواردة فيه خاصة المادة 6 مكرر 4، 6 مكرر 5، 6 مكرر 6، 7، 7 مكرر، 7 مكرر 3، تم التأسيس للإطار العام لقوانين المالية المستقبلية، حيث نصت المادة 6 مكرر 4 على ما يلي: "...يحدد قانون المالية ابتداء من أول يناير 1967 نوع ومبلغ مجموع التكاليف والموارد الخاصة بالدولة وكذلك التوازن المالي الناتج" (الجريدة الرسمية، 1965، عدد 108)، وهو ما يعبر صراحة على الأسس الليبرالية للمالية العمومية إلا انه ومن خلال التوجه الاشتراكي الذي يعتمد على المخططات أدى إلى تجاوز الحثيات الليبرالية وتم اعتبار قوانين المالية كوسيلة لتنفيذ المخططات التنموية (برطال، 2009، صفحة 36)، حيث تم تعزيز هذا الطرح من خلال الميثاق الوطني لسنة 1976 وانبثق عنه دستور 1976 الذي عالج السند القانوني فيما يخص التصويت على الميزانية، إقرار المخطط الوطني، وقانون ضبط الميزانية لتفعيل الرقابة على الأموال العمومية.

- **القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07:** تجلى اهتمام الدولة أكثر بالمالية العمومية من خلال صدور القانون المتعلق بقوانين المالية بالاعتماد على دستور 1976، حيث

نص صراحة في المادة الأولى منه بأنه "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"، وتواصل الاعتماد على هذا القانون في إعداد "قوانين المالية السنوية وقوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة وقانون ضبط الميزانية" (الجريدة الرسمية، 1984، عدد28) مع بروز بعض التعديلات التي تمثل صورة الوضع الاقتصادي السائد خلال كل مرحلة، ويمكن الإشارة إلى انه تم تعديل هذا القانون بموجب القانون 05-88 المؤرخ في 02/01/1988، حيث أن المشرع قام ببلورة إطار جديد لمفهوم قانون المالية، فحسب المادة 03 من القانون 05-88 فان " قانون المالية للسنة يقر ويرخص لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأس المال" (الجريدة الرسمية، 1988، عدد02).

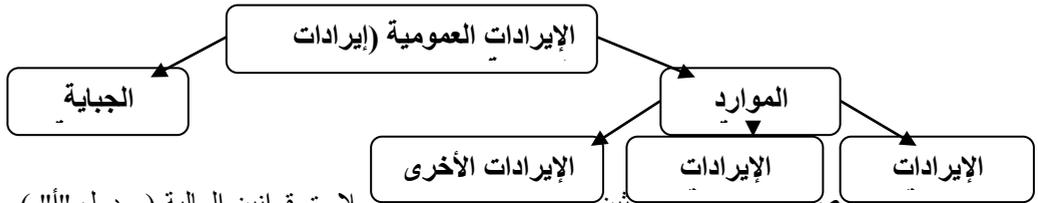
- **القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 02/09/2018:** إن ضرورة الاندماج الفني والقانوني مع متطلبات التوجهات الاقتصادية الواردة في النموذج الاقتصادي الجديد(2015-2030)، أدت إلى تبني قانون إطار معدل والذي يضبط قوانين المالية المختلفة، والملاحظ من خلال هذا القانون الذي يبدأ سريان العمل بأحكامه ابتداء من قانون المالية لسنة2023انه اعتمد فلسفة جديدة تتمثل في برمجة الميزانية والمساهمة في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم.

2.2 عناصر المالية العمومية:

بالنظر إلى الأساس القانوني الذي يشكل عنصر تواصل بين التزامات الدولة اتجاه نفقاتها و قدرتها على تحصيل إيراداتها، يمكن أن نستنتج عناصر المالية العمومية التي تعتبر كهيكل تقني للوفاء بما سبق ذكره، حيث أنها تتشكل من " الإيرادات العمومية و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا طبقا للميزانية العمومية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها" (الجريدة الرسمية، 1984، عدد28)، ومنه يمكن أن نستنتج عنصرين مهمين هما الإيرادات العمومية و النفقات العمومية بجميع فروعهم.

- **الإيرادات العمومية:** من خلال المادة 11 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية فان الإيرادات العمومية للدولة تتضمن ثمانية عناصر، حيث لم يتم تصنيفها أو ترتيبها حسب أي منطوق (يلس شوش، 2017، صفحة 30)، ويمكن استنتاج الترتيب من الملاحق الواردة في قوانين المالية المختلفة والتي صنفت الإيرادات العمومية في الجدول "أ" وهذا ابتداء من القانون 85-09 المؤرخ في 26/12/1985 المتضمن قانون المالية لسنة 1986 (الجريدة الرسمية، 1985، عدد56)، حيث تسمى مختلف الوردات المالية بالإيرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة للسنة المعلومة.

شكل (1): هيكل الإيرادات العمومية المتضمنة إيرادات الميزانية حسب القانون 17-84.



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على جداول ملاحق قوانين المالية (جدول "أ")

من خلال هذا الهيكل نلاحظ أهمية الجبائية البترولية كمصدر لإيرادات الميزانية بالموازاة مع الموارد العادية المتمثلة في ثلاث مصادر الإيرادات العادية، الإيرادات الجبائية والإيرادات الأخرى، وبالنسبة للإيرادات العادية فهي مكونة من مداخيل أملاك الدولة والحواصل المختلفة للميزانية مع الإيرادات النظامية، أما الإيرادات الجبائية التي تمثل ركيزة الإيرادات فتتميز بتعدد عناصرها من الضرائب المباشرة، التسجيل والطابع، الضرائب المختلفة على الأعمال، الضرائب الغير مباشرة والحقوق الجمركية، ويبقى عنصر الإيرادات الأخرى والتي تحتوي مختلف المصادر التي لا يمكن تصنيفها في المجموعة الأولى والثانية.

الجدول (1): الموارد العادية و الجبائية البترولية للفترة (1980-1989) (مليار دينار)

| السنة | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|-------|
| الموارد العادية | 19,4 | 22,1 | 28,1 | 41,1 | 49,01 | 61 | 75 | 74 | 78,8 | 88 |
| الجبائية البترولية | 31,7 | 46,1 | 56,8 | 57,5 | 56,77 | 52 | 48 | 22 | 24,2 | 26,7 |
| المجموع | 51.1 | 68,3 | 85 | 98,6 | 105,7 | 113 | 123 | 96 | 103 | 114,7 |

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على جداول الإيرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة للفترة (1989-1980).

تبنت الدولة النهج الاشتراكي بعد الاستقلال حيث تم الاعتماد على سياسة التخطيط المركزي واستغلال الجبائية البترولية في تمويل المخططات الخماسية و الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة جراء هذا التوجه، و هو ما نلاحظه من ارتفاع في الجبائية البترولية مقارنة بالموارد العادية حيث وصلت إلى 67 % سنة 1981، إلا أنها تناقصت ابتداء من 1984 نتيجة بؤادر أزمة الطاقة و ضرورة التوجه إلى الموارد العادية لتغطية العجز و وصلت إلى 61 مليار دينار سنة 1985 مقابل 52 مليار دينار للجبائية البترولية، إلى غاية 1989 حيث وصلت تغطية الموارد العادية للإيرادات العمومية نسبة 76.72% مقابل 23.27% بالنسبة للجبائية البترولية.

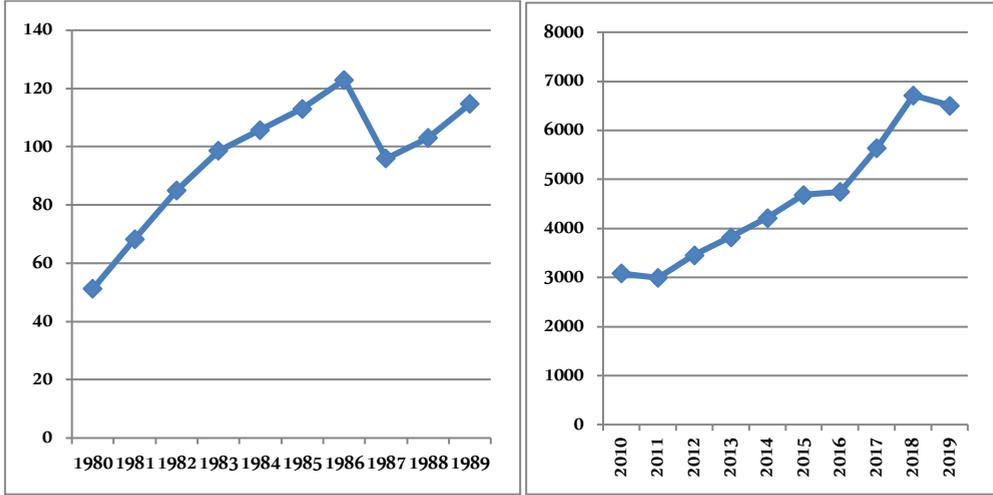
الجدول (2): الموارد العادية و الجباية البترولية للفترة (2010-2019) (مليار دينار)

| السنة | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| الموارد العادية | 124 | 152 | 189 | 220 | 264 | 296 | 3065 | 343 | 393 | 379 |
| النسبة % | 40.4 | 50.7 | 54.8 | 57.6 | 62.5 | 63.2 | 64.55 | 60.9 | 58.6 | 58.2 |
| الجبائية البترولية | 183 | 147 | 156 | 161 | 157 | 172 | 1683 | 220 | 277 | 271 |
| النسبة % | 59.5 | 49.2 | 45.2 | 42.3 | 37.4 | 36.7 | 35.45 | 39.0 | 41.3 | 41.7 |

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على جداول الإيرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة للفترة (2019-2010).

ان ما يمكن ان نستنتجه من خلال هاته المعطيات هو ان الموارد المتعلقة بالجبائية البترولية مرتفعة نوعا ما و هو ما يفسر التركيز عليها في دعم النفقات العمومية للوفاء بالتزامات الدولة المختلفة ضمن توجهات الاخذ بنظام اقتصاد السوق و ما يترتب عنه و الذي اخذت به الجزائر من خلال سياسة الانفتاح بداية التسعينات، حيث وصلت الإيرادات العامة سنة 2010 الى اكثر من 3081 مليار دينار تمثل منها 1835 مليار دينار جبائية بترولية و هو ما يعادل تقريبا 60 % من حجم الإيرادات الكلية مقابل 40% بالنسبة للإيرادات العادية لتبدأ في الانخفاض الى غاية 2016 اين بلغت 35.45 % من مجموع اكثر من 4747 مليار دينار كإيرادات لنفس السنة. ويمكن الإشارة أيضا إلى تزايد الإيرادات بشكل عام حيث قفزت قيمتها من 51.18 مليار دينار إلى 114.7 مليار دينار في الفترة الممتدة بين 1980 إلى غاية 1989 و من 3081.5 مليار دينار سنة 2010 إلى أكثر من 6507 مليار دينار سنة 2019 .

شكل (2): مجموع الإيرادات النهائية المطبقة خلال الفترتين (1980-1989) و (2010-2019) (مليار دينار).



المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على جداول الايرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة للفترتين (1980-1989)/(2010-2019).

تجدر الإشارة هنا، و من من خلال قرائنتنا للايرادات العمومية بالنظر للفرق بين ما جاء به القانون 84-17 و القانون العضوي 15-18، الى ان المفاهيم المتعلقة بالاييرادات تغيرت من حيث تقسيمها الى فرعين اساسيين الاول يتمثل في موارد الميزانية والثاني موارد الخزينة اللتان تشكلان موارد الدولة فبالنسبة للفرع الاول فيتشكل من "الاييرادات المتحصل عليها من الاخضاعات مهما كانت طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات، مداخيل الاملاك التابعة للدولة، مداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا اصولها الاخرى، المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من قبل الدولة وكذا الاتاوى، مختلف حواصل الميزانية، الحواصل الاستثنائية المتنوعة، الاموال المخصصة للمساهمات والهيئات والوصايا، واخيرا الفوائد المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف اموال الدولة" (الجريدة الرسمية، 2018، عدد53). اما بالنسبة لموارد الخزينة فتتشكل من "توظيف المتوفرات المالية للدولة، اصدار وتحويل وتسديد الاقتراضات، تسيير الاموال المودعة من قبل المكنتبين لدى الخزينة، خصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها الصادرة لصالح الدولة" (الجريدة الرسمية، 2018، عدد53).

النفقات العمومية: هي عبارة عن عملية صرف مبالغ معينة من طرف هيئات وإدارات عمومية بغرض سد وتوفير إحدى الحاجيات العامة(الوالي، 1987، صفحة 23)، ويتم تقسيم النفقات في الجزائر بالاعتماد على معيارين، "إداري وموضوعي"(زغود، 2011، صفحة 31)، حيث تمثل بشكل عام أعباء الدولة الدائمة وتشتمل حسب المادة23من القانون 84-17: على نفقات التسيير، نفقات الاستثمار والقروض والتسبيقات، وتبين مختلف قوانين المالية مجموع النفقات في جداول "أ"، "ب"، "ج"، "د"، وهو ما يوافق على الترتيب نفقات التسيير، نفقات التجهيز، نفقات استثمار المؤسسات، وآخر خاص بتدعيم الأسعار.

شكل (3): هيكل النفقات العمومية حسب القانون 84-17.



في 1984/07/07. بالاعتماد على المواد 23، 24 و 35 من القانون 84-17 المؤرخ

تتمثل نفقات التسيير في مجمل المخصصات المالية الموجهة لتغطية أعباء الدولة في مجال تسيير مصالحها وأنشطتها قصد إشباع الحاجات العمومية، ويمكن وصف فروعها كما يلي: أعباء الدين العام تكون النفقات فيها لتسديد الديون العامة الخارجية والداخلية. أما النفقات المحسومة من الإيرادات فتتمثل في الإعتمادات المخصصة لإرجاع الموارد التي تحصلت عليها الدولة خطأ.

تخصيصات السلطات العمومية هي النفقات اللازمة لسير المؤسسات السياسية كغرفتي البرلمان، مختلف المجالس، الأحزاب والمنظمات،... الخ. النفقات الخاصة بوسائل المصالح تمثل مختلف المبالغ المخصصة لتسيير المصالح الوزارية من مرتبات العمال، المعاشات والمنح، أدوات وتسيير المصالح، أشغال الصيانة وإعانات التسيير، المصاريف المختلفة.

نفقات التدخلات العمومية التي تضمن الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية، المساهمات والالتزامات المالية الدولية،... الخ.

أما بالنسبة لنفقات الاستثمار أو ما يسمى بنفقات التجهيز فتتمثل في مختلف المخصصات المالية المرصودة للبرامج التنموية بإنشاء و دعم الهياكل القاعدية في مختلف المجالات، "و الجدير بالملاحظة أن الجدول "ج" المتعلق بتوزيع نفقات التجهيز لسنة 2003 حدد قائمة جميع الحسابات الخاصة للخرينة المستفيدة من إعانات الدولة و كذا المبلغ المخصص لكل واحد منها، لكن سرعان ما تراجعت قوانين المالية اللاحقة عن هذا الموقف بحيث أصبحت تمتنع من تحديد قائمة الحسابات المستفيدة من مساهمات ميزانية التجهيز والمبلغ المخصص لكل واحد منها، مكتفية برصد المبلغ الإجمالي المخصص لمجموع الحسابات دون تفصيل" (بشير، 2017، صفحة 67). وتمثل القروض والتسييفات مختلف المخصصات المالية التي تنفقها الدولة في تقديمها لمختلف المؤسسات بغرض دعمها لمواصلة أنشطتها وتحسين وضعها المالي، وما يمكن الإشارة إليه هو أن نفقات التسيير والتجهيز تعتبر نفقات نهائية أما النفقات المتعلقة بالقروض والتسييفات فهي نفقات مؤقتة حيث يتم استرجاعها.

جدول (3): نفقات التسيير و نفقات التجهيز للفترة (1980-1989) (مليار دينار).

إصلاح المالية العمومية ضمن منظور التعاون الأورو متوسطي - حالة الجزائر-

| السنة | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|------|------|
| ن.تسيير | 27,7 | 30,1 | 42,2 | 50,4 | 68,7 | 64,1 | 67 | 63 | 65,5 | 71,9 |
| ن.تجهيز | 75,2 | 87,7 | 100,3 | 108 | 101,4 | 101,1 | 113,5 | 88,9 | 93,6 | 49,5 |

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على جداول "ب" و "ج" لقوانين المالية (1980-1989).

من خلال الجدول نلاحظ التزايد الواضح في النفقات سواء ما تعلق منها بالتسيير او التجهيز الا انه تجدر الاشارة الى تجاوز نفقات الاستثمار بشكل كبير للنفقات الاخرى اذ وصلت سنة 1986 الى 113.5 مليار دينار ما يمثل 62.88% من مجموع النفقات وهو ما يدل على اتجاهات الدولة في دعم الاستثمار العمومي ضمن المقاربة الاشتراكية ووصلت الى اعلى مستوى لها سنة 1982 الى ما يقارب 71% من مجموع النفقات التي كانت مصدر لتمويل المخططات الخماسية، ووصلت سنة 1989 الى 49.5 مليار دينار، ما يقارب 41% من مجموع النفقات، هذا ما تميزت به جزء من المالية العمومية خلال الفترة التي مر بها الاقتصاد الجزائري قبل الانفتاح، والمعطيات التالية تظهر لنا جزء من فترة ما بعد الانفتاح.

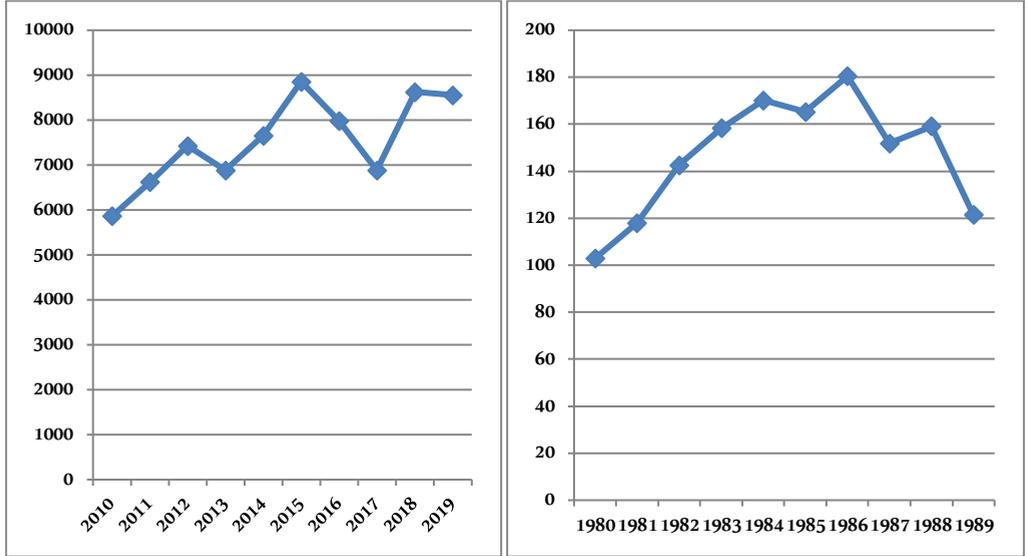
جدول (4): إعمادات نفقات التسيير و نفقات التجهيز للفترة (2009-2019) (مليار دينار).

| السنة | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ن.تسيير | 259 | 283 | 343 | 460 | 433 | 471 | 497 | 480 | 459 | 458 | 495 |
| ن.تجهيز | 259 | 302 | 318 | 282 | 254 | 294 | 388 | 317 | 229 | 404 | 360 |

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على جداول "ب" و "ج" لقوانين المالية (2010-2019).

نفس الملاحظات التي يمكن استنتاجها من المعطيات الواردة في هذا الجدول و المتعلقة بالتزايد الكبير للنفقات بنوعها مقارنة بما كان عليه في سنوات الثمانينات و هذا راجع الى زيادة التزامات الدولة بزيادة المكونات التي تشكل منها موضوع النفقات، حيث وصلت نفقات التسيير سنة 2015 الى 497.2 مليار دينار، اما بالنسبة لنفقات التجهيز فقد بلغت ذروتها سنة 2018 بما يفوق 4000 مليار دينار، و الجدير بالذكر هنا ايضا ان نفقات التجهيز في السنوات المذكورة و بالضبط ابتداء من سنة 2011 أقل من نفقات التسيير اذ في غالب الاحوال لا تتجاوز 35% من مجموع النفقات عكس ما كانت عليه قبل الانفتاح حيث كانت لا تقل عن 55% من مجموع النفقات.

شكل (4): مجموع النفقات المعتمدة و المطبقة خلال الفترتين (1980-1989) و (2010-2019) (مليار دينار).



المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على جداول النفقات المعتمدة "ب" و"ج" للفترتين (1980-1989)/(2010-2019).

بالرجوع الى القانون العضوي 15-18 فان تصنيف النفقات تم من خلال محورين، الاول يتمثل في اعباء الميزانية والثاني يشكل اعباء الخزينة، حيث تكون النفقات الخاصة بكل محور مرتبطة بمصدرها ومثال ذلك ان ايرادات الميزانية المذكورة في المادة 15 من هذا القانون تمثل مصدر للنفقات المرتبطة بالميزانية والتي تم تصنيفها وفق اربعة معايير حسب المادة 28 من نفس القانون كما يلي:

- النشاط: يتكون هذا التصنيف من البرنامج و تقسيماته.
 - الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يتكون هذا التصنيف من ابواب النفقات و اقسامها.
 - الوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الاهداف حسب الوظيفة.
 - الهيئات الادارية المكلفة باعداد الميزانية و تنفيذها يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات و المؤسسات العمومية.
- بينما تكون نفقات او اعباء الخزينة بتوظيف المتوفرات المالية للدولة، اصدار، تحويل، تسديد الاقتراضات، تسيير الاموال مودعة من قبل المكتتبين لدى الخزينة، خصم وقبض السندات مهما كانت طبيعتها الصادرة لصالح الدولة.

3. اصلاح المالية العمومية و دور اتفاق الشراكة الاورو-متوسطي فيها:

ان مختلف الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة من خلال المالية العمومية بالنظر للواجبات المفروضة عليها نتيجة المبدأ الاجتماعي الذي يمثل ركيزة اساسية منذ نشأة الدولة الجزائرية، شكلت ضغطا كبيرا على توازنها حيث ان تزايد النفقات العمومية بمختلف صيغها والفجوات التي رافقت تغطية هذه النفقات بالايرادات المتوفرة من جهة ومن جهة اخرى طبيعة الايرادات، ادت الى ضرورة صياغة اصلاحات عميقة تتماشى مع التوجهات

الاقتصادية الحديثة بما يضمن الاندماج الفعال والابقاء على الالتزامات الاجتماعية للدولة. ان تطور مفهوم المالية العمومية من خلال الاهداف الحديثة لها استوجب تحديد مصادر للايرادات تستوعب الحركية الاقتصادية وتبتعد عن مداخيل الموارد الريعية نظرا لخضوع هاته الاخيرة الى معايير معقدة تتشابه فيها المصالح السياسية والاستراتيجية في تحديد اسعارها وبالتالي فاعتماد الايرادات العمومية على هاته المصادر الغير ثابتة نسبيا يشكل خطرا كبيرا على توازنات المؤشرات الكلية للاقتصاد.

1.3 متطلبات إصلاح المالية العمومية:

ان ضرورة اصلاح المالية العمومية ضمن متطلبات الاندماج في العولمة هو سياق حتمي لوضع مقاربات علمية للحد من تبعات الفجوات المتكررة بين النفقات والايادات في الجزائر، و هذا ناتج عن عاملين اساسين الاول يتمثل في الاعتماد على الجباية البترولية، والثاني تزايد النفقات وانعدام كفاءتها.

- **الاعتماد على الجباية البترولية:** ان مختلف الميزانيات المعتمدة منذ الاستقلال تعتمد بشكل كبير في ايراداتها على الجباية البترولية اذ تجاوزت قبل الانفتاح سنوات الثمانينات نسبة 60% من مجموع الايرادات إلا ان هاته النسبة تضائلت الى اقل من 40% بعد الازمة العالمية سنة 1984 وتدهور اسعار المحروقات حيث توجهت الدولة الى تعويض الفارق في الايرادات بالجباية العادية التي ارتفعت نسبتها من 35% إلى 70% بعد الأزمة ما يعادل 88 مليار دينار سنة 1989 بعد أن كانت سنة 1982 ما يقارب 29 مليار دينار كايادات عادية مقابل 57 مليار دينار كجباية بترولية. أما بعد الانفتاح وبغض النظر عن الأزمة متعددة الأبعاد سنوات التسعينات، الا ان نفس التوجه تم اعتماده في تحديد الايرادات مع تسجيل انخفاض في نسبة الاعتماد على الجباية البترولية مقارنة بالجباية العادية اذ سجلت اعلى نسبة لها في العشر سنوات الاخيرة 58% سنة 2010 ما يعادل 1835 مليار دينار مقابل 1245 مليار دينار كايادات عادية، ونفس الملاحظة يمكن تسجيلها هو انه بعد ازمة 2014 شهد انخفاض نسبة الجباية البترولية الى 35% سنة 2016، فضرورة توفير الاعتمادات المالية اللازمة وما يرافقها من نفقات عمومية التي تم تسجيلها في البرامج الاقتصادية الكبرى ابتداء من سنة 2001 كبرنامج الانعاش الاقتصادي مثلا ادت الى حتمية الاعتماد على الجباية البترولية مع ما رافقها من ضعف في أوعية الجباية العادية بعد خروج الجزائر من أزمة اقتصادية خانقة نتيجة الإلتزامات المتعلقة بالمؤسسات المالية الدولية وما فرضته من ضرورة إعادة هيكلة المؤسسات وتفعيل خطط الخصخصة والتقييد بشروط منح القروض وإعادة جدولة الديون، وبالتالي إضعاف مصادر الجباية العادية وخلق فجوة بينها وبين الجباية البترولية.

جدول (5): نسبة الجباية البترولية بالنسبة للايرادات العامة للفترة (2000-2019)

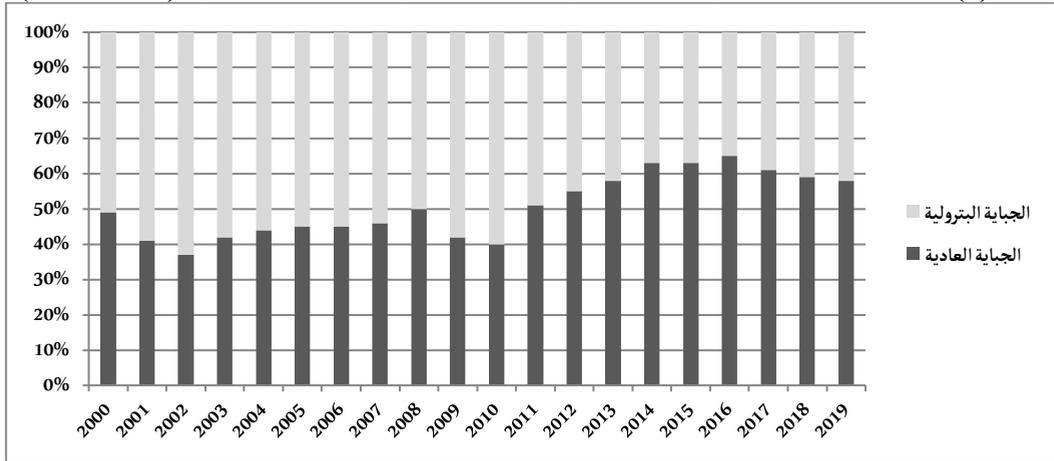
| السنة | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 2009 |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| ج.ب | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 58% |
| نسبة | 51% | 59% | 63% | 58% | 56% | 55% | 55% | 54% | 50% | 58% |

| السنة | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 2019 |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| نسبة | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 42% |
| ج.ب | %60 | %4 | %4 | %4 | 37 | %3 | %3 | %3 | %4 | 1 | 42% |

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على جداول "أ" للايرادات النهائية المطبقة في قوانين المالية للفترة (2019-2000)

إن النسب المرتفعة للجباية البترولية خاصة قبل الازمات ناتج عن هشاشة مصادر الجباية العادية مع توجه السياسة المالية نحو توسيع الإنفاق الجاري والاستمرار بدعم السلع والخدمات وبالتالي ضرورة توفير الاعتمادات المالية اللازمة على حساب وجوب الاعتماد على الزيادة في الإنفاق الاستثماري المعزز للنمو الاقتصادي وخلق أوعية أخرى للجباية العادية.

الشكل (5): نسب الجباية العادية و الجباية البترولية المكونة للإيرادات العمومية للفترة (2019-2000).



المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على جداول "أ" للايرادات النهائية المطبقة في قوانين المالية للفترة (2019-2000)

- **اشكالية كفاءة النفقات العمومية:** حيث تواجه أغلب البلدان النامية ومنها الجزائر تحدي كبير لإعداد مقاربات تعتمد على تصميم وتنفيذ سياسات مالية احترازية، تأخذ بعين الاعتبار مردودية النفقات حيث أن النفقات النهائية التي توجه إلى سياسات اجتماعية ذات تأطير غير مدروس يؤدي إلى تفعيل وتسريع نشوء الفجوات المرتبطة بأهداف النفقة العمومية وبالتالي ضرورة وجود أنماط مقبولة للإنفاق متناسقة مع برامج النمو الاقتصادي الذي يمس كامل فئات المجتمع بشكل عادل. ويتسم الإنفاق الاستثماري بانخفاضه بالمقارنة مع نفقات التسيير، رغم متطلبات المشاريع التنموية في البرامج

الاقتصادية المختلفة والتي نذكر منها على سبيل المثال البرامج المتتالية ابتداء من سنة 2001 إلى غاية 2014 لأجل النهوض بالبنية التحتية. وغالبا ما يتم التضحية بالنفقات الاستثمارية عند تراجع الإيرادات العامة أو التوجه نحو سياسة مالية تقشفية، نظرا لان نفقات التسيير منعدمة المرونة باعتبارها نفقات سيادية وهو ما نلاحظه بعد أزمة 2014 حيث بلغت نسبة نفقات التجهيز أو النفقات الاستثمارية سنة 2015 ما يقارب 44% من النفقات الكلية وانخفضت إلى 33% سنة 2017 مع تسجيل إرتفاع في نفقات التسيير التي لا يمكن أن تتأثر ضمن هذا النظام بالتدهور الذي شهدته الجباية البترولية. وتجدر الإشارة أيضا إلى تكاليف التحويلات الاجتماعية وسياسة الدعم وما تتطلبه من إعتمادات مالية ضخمة نظرا لضعف القدرة الشرائية والتوجه الاجتماعي للدولة حيث بلغت سنة 2018 ما يعادل 1760 مليار دينار وهو ما يمثل 20% من مجموع النفقات المعتمدة في ميزانية نفس السنة، وارتفعت هاته التحويلات إلى 1763 مليار دينار سنة 2019 مقابل ما كانت عليه قبل عشر سنوات تقريبا بمبلغ 1239 مليار دينار سنة 2010. والملاحظ أن نسبة التكاليف الاجتماعية في الميزانية العامة للدولة من سنة 2000 إلى غاية 2019 تتراوح ما بين 22% و 25% وهو ما يفسر الضغط الكبير لها على المالية العمومية وعلى إيجابية المؤشرات المرتبطة ببرامج التنمية. وأشارت دراسات الهيئات الوصية عند تحليل بنية الدعم من خلال المسوحات الميدانية المتعلقة بالاستهلاك إلى أن الإعانات المختلفة تستفيد منها الفئات الغير مصنفة ضمن أصحاب الدخل المحدود هاته الأخيرة التي يستهدفها الدعم بشكل اقل.

2.3 بوادر إصلاح المالية العمومية و دور اتفاق الشراكة الأورو- متوسطي:

إن تذبذب الإيرادات العامة التي تعتمد على الجباية البترولية وانعكاساتها على المالية العامة وشروط نجاح البرامج الاقتصادية أدى إلى ضرورة اتخاذ تدابير ملحة للخروج من تبعية الموازنة العامة لأسعار النفط أي ما يسمى بإحلال الجباية العادية مكان الجباية البترولية من جهة ومن جهة أخرى ترشيد النفقات العمومية أي العمل على تأسيس مقاربات منسجمة للعنصرين المشكلين للمالية العمومية.

- **بوادر إصلاح المالية العمومية المعتمدة:** تبنت الجزائر بعد أزمة 2014 مقاربة اقتصادية كلية أخذت منها المالية العمومية حصة الأسد في الإصلاحات المبرمجة ضمن النظرة الجديدة في سياق التأقلم مع متطلبات وتوصيات الهيئات المحلية والدولية وبالتالي مع ضروريات الاندماج السريع في الاقتصاد العالمي بموجب مختلف الاتفاقيات الاقتصادية المبرمة وأثارها المختلفة على المؤشرات الكلية للاقتصاد وهذا ب:

✓ بناء نموذج اقتصادي جديد تمت المصادقة عليه في مجلس الوزراء بتاريخ 2016/07/26، حيث يركز على مقاربة مجددة لسياسة الموازنة العامة على أساس مسار متعدد السنوات يهدف إلى تنويع مصادر تمويل الاقتصاد الوطني مع تحفيز المؤهلات التي يتوفر عليها، تحسين وتطوير إيرادات الجباية العادية لتتمكن من تغطية الجزء الأكبر من نفقات التسيير مع تجنيد موارد إضافية ضرورية في السوق المالي الداخلي. حيث تم تقسيم تنفيذ هذا النموذج إلى ثلاث مراحل، مرحلة الإقلاع (2016-

2019)، مرحلة الانتقال (2020-2025) ومرحلة الاستقرار (2026-2030) وهذا وفق عدة محاور منها الإطار الميزانياتي وهيكله سياسة الميزانية الجزائرية حيث احتلت المرتبة الخامسة من بين 25 دولة في معدلات نصيب التحويلات الاجتماعية بالنسبة للنتائج الداخلي الخام بنسبة 16% سنة 2012 بعد كل من النرويج بـ 23%، العراق بـ 19%، الكويت بـ 18%، عمان بـ 17%.

✓ إصلاح منظومة الصفقات العمومية وتأهيل التشريعات المتعلقة بها مع متطلبات التوجهات الحديثة، فأهم ما ورد في الأمر 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتعلق بالصفقات العمومية هو استحداث ما يعرف بتقويضات المرفق العام والتي تم تنظيمها بموجب المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02/08/2018، حيث أنها وضعت أساس جديد في تمويل إنشاء المرافق العمومية واستغلالها من طرف الخواص وبالتالي تخفيف العبئ على ميزانية الدولة مع احترام مبادئ المرفق العام.

✓ تفعيل تدابير احترازية لترشيد نفقات التسيير بتشديد عمليات التوظيف في القطاع العام وتقديم تحفييزات للقطاع الخاص للمشاركة في سوق الشغل.

✓ العمل على إعادة مراجعة سياسة الدعم الحكومي للسلع واسعة الاستهلاك وهو ما تم من خلال صياغة أسعار جديدة للمحروقات برفع الدعم التدريجي والنسبي عليها هذا من جهة ومن جهة أخرى تشديد الرقابة على تنقل المواد الاستهلاكية المدعمة في النطاق الجمركي لتجنب ومكافحة ظاهرة التهريب التي أثقلت كاهل الخزينة العمومية.

✓ اتخاذ تدابير جبائية حمائية على السلع المستوردة بإعادة تصنيف النظام المنسق للتعريفات الجمركية من 08 أرقام إلى عشرة أرقام والتي ساعدت على خلق تسميات جديدة للبضائع المستوردة وبالتالي أوعية جديدة للحقوق والرسوم التي تتكفل إدارة الجمارك بتحصيلها.

✓ تعديل قانون الاستثمار بموجب القانون 16-09 المؤرخ في 03/08/2016 المتعلق بترقية الاستثمار لتشجيع ما يعرف عند مصالح التحصيل بالأوعية الجبائية في المدى المتوسط والطويل.

✓ صياغة قانون جديد للجمارك متمثل في القانون 17-04 المؤرخ في 16/02/2017 ساهم في إرساء قواعد جديدة للعمل الجمركي من خلال دعم الإيرادات العمومية ومراقبة الامتيازات الجبائية الممنوحة بموجب مختلف القوانين والتي تدخل ضمن المهام التي أوكلت لإدارة الجمارك.

✓ اعتماد قانون عضوي جديد متعلق بقوانين المالية وهو القانون 18-15 المؤرخ في 02/09/2018 والذي جاء لإصلاح نظام الميزانية من خلال دعم التوازن الهيكلي، مقاربة متعددة السنوات لإيرادات ونفقات الدولة، إصلاح متمركز حول توفير المرونة والليونة اللازمة للمسيرين للتوجه نحو مراقبة الأداء وهذا بوضع مدونات الميزانية مع تحسين مضمون وإجراءات تقديم مشاريع قوانين المالية.

✓ تعديلات متعددة فيما يخص قانون الإجراءات الجبائية الذي تم إنشائه بموجب المادة 40 من القانون 01-21 المؤرخ في 22/12/2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 بالموازاة مع التوجهات الجبائية للدولة.

- دور اتفاق الشراكة الأورو- متوسطي في اصلاح المالية العمومية: ان ضرورة الاندماج في الاقتصاد العالمي حتم على الجزائر اتخاذ خيارات إستراتيجية، من بين هذه الخيارات إبرام اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف، حيث يمثل اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي الموقع في 22/04/2002 بفالونسيا والمصادق عليه بموجب المرسوم الرئاسي 05-159 المؤرخ في 27/04/2005 (الجريدة الرسمية، 2005، عدد 31) أهم خيار تم القيام به ليفسح المجال أمام حوار مفتوح وتعاون شامل بين الطرفين. ويتشكل هذا الاتفاق من تسعة محاور وستة ملاحق بالإضافة إلى سبعة بروتوكولات. من أجل ضمان تنفيذ الاتفاق، قامت الجزائر بوضع لجنة دائمة مكلفة بإعداد ورصد تنفيذ اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي. وفي السياق ذاته تم تأسيس اللجنة التقنية لمتابعة تنفيذ منطقة التبادل الحر وذلك بقرار من وزير التجارة بتاريخ 23/08/2005. يمكن الإشارة إلى انه ومن خلال تقييم هذا الاتفاق وأثره على الإيرادات العمومية من خلال الإعفاءات الجمركية للبضائع المستوردة والمصنفة وفق الملاحق المرفقة بالاتفاق تم تسجيل في الفترة الممتدة بين 2005-2015 خسائر بقيمة 928.76 مليار دينار. ومن خلال مراقبة تراجع الإيرادات الجمركية المتعلقة بالسلع الواردة من المجموعة الأوروبية بعد مرور خمس سنوات من دخول الاتفاق حيز التنفيذ تم اتخاذ قرار بضرورة مراجعة بنود الاتفاق سنة 2010 طبقاً للمادتين 9 و 15 من هذا الاتفاق التي تمنح للجزائر فرصة لتقييم ومراجعة النتائج حيث بلغت قيمة الإعفاءات الغير محصلة لفائدة الخزينة في فترة 5 سنوات بعد بداية الاتفاق أكثر من 360 مليار دينار، وكرد فعل للطرف الأوروبي من خلال مختلف المراجعات التي تمت على مستوى الإعفاءات المقدمة تم إعداد برامج مساعدة وإصلاح البنية المؤسساتية بالاعتماد على محاور الاتفاق التسع المتمثلة في:
- ✓ المحور الأول: الحوار السياسي و الذي جاءت به أحكام المواد 3 و 5 من بنود الاتفاق.
 - ✓ المحور الثاني: حرية تنقل البضائع بموجب المواد من 6 إلى 29 من الأحكام الواردة في الاتفاق.
 - ✓ المحور الثالث: تجارة الخدمات المواد من 30 إلى 37 من بنود الاتفاق.
 - ✓ المحور الرابع: المدفوعات ورؤوس الأموال والمنافسة وأحكام اقتصادية أخرى (المواد 38-46).
 - ✓ المحور الخامس: التعاون الاقتصادي (المواد 47-66).
 - ✓ المحور السادس: التعاون الاجتماعي والثقافي (78-67)
 - ✓ المحور السابع: التعاون المالي (المواد 97-81).
 - ✓ المحور الثامن: التعاون في مجال العدالة والشؤون الداخلية (المواد 82-91).
 - ✓ المحور التاسع: الأحكام المؤسساتية العامة والختامية (المواد 92-110).
- نظراً للأهمية الكبيرة التي يوليها الاتحاد الأوروبي للسوق الجزائرية باعتبارها بوابة إستراتيجية نحو العمق المتوسطي والإفريقي، وتبعاً لمحاور اتفاق الشراكة تم اعتماد عدة برامج تستهدف مساعدة الجزائر على تنويع اقتصادها وتحسين بيئة الأعمال فيها من خلال تدابير تتراوح بين تطوير الطاقة المتجددة وتحديث المالية العامة، ومن بين أهم

البرامج هو ما تم الاتفاق عليه من خلال مجلس الشراكة الرفيع المستوى للاتحاد الأوروبي والجزائر الذي عقد بتاريخ 13/03/2017 في بروكسل الذي يتضمن حزمة من الإصلاحات بإعانة مالية تقدر بـ40 مليون يورو لثلاث برامج تتمثل في:

✓ **برنامج دعم تطوير الطاقة المتجددة وتعزيز كفاءة الطاقة في الجزائر:** بمبلغ 10 ملايين يورو يساهم في رسم إطار مؤسسي وتنظيمي لإنتاج الطاقة المتجددة وتعزيز استثمارات القطاع الخاص وتعميم مشاريع كفاءة الطاقة.

✓ **برنامج إصلاح المالية العامة:** بمبلغ يقدر بـ10 ملايين يورو حيث يساهم في تحديث إدارة المالية العامة، وهي عنصر أساسي في نموذج النمو المعلن الجديد للجزائر، وسيدعم البرنامج إدخال نظام معلومات مالية متكامل في جميع إدارات وزارة المالية، كما أنه يساهم في بناء قدرات برمجة الموازنة لعدة سنوات ويحسن إدارة الموازنة والشفافية من خلال دعم تنفيذ المخطط الاستراتيجي لعصرنة المالية العمومية الذي صادقت عليه الجزائر في مارس 2016 والذي يسمح لوزارة المالية بتحكم أفضل في المالية العمومية مبدأ يقوم على النوعية والنتائج.

✓ **برنامج دعم تنفيذ اتفاقية الشراكة:** بمبلغ 20 مليون يورو يساهم في تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي للجزائر وقدراتها المؤسسية في السياسات العامة الرئيسية، حتى تتمكن البلاد من انتهاز الفرص التي تتيحها اتفاقية الشراكة، أي اتفاقية التعاون والتجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي التي دخلت حيز التنفيذ في عام 2005.

- يعتمد الاتحاد الأوروبي على عدة آليات في علاقات الشراكة التي يربطها مع مختلف الدول والتكتلات، على غرار الآلية الأوروبية للجوار التي تعتمدها من خلال الشراكة مع الجزائر حيث تعتبر الأداة المالية الرئيسية لتمويل التعاون الثنائي الذي يضمن الوصول إلى تأطير الحياة السياسية والاقتصادية بشكل امثل ويمكن أن نذكر أولويات الشراكة التي تم الاتفاق عليها خلال الفترة (2014-2020) بعد اختلال الإيرادات العمومية نتيجة الأزمة النفطية:

- ✓ التعاون الفعال الذي يهدف إلى تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة.
- ✓ ضبط محددات التنسيق الأمني والتعاون الاستراتيجي.
- ✓ المساهمة في المحافظة على البيئة و اعتماد شراكة واسعة في مجال الطاقة.
- ✓ تعزيز الحقوق السياسية و الرفع من مؤشرات الحوكمة التي تمثلت في الجانب المالي للدولة بالتكوين ودمج التقنيات المالية الحديثة والاستفادة من فرص تطبيقها في تطوير إدارة المالية العامة.

4. خاتمة:

إن حتمية تحويل اعتماد المالية العمومية في الجزائر من إيرادات الجباية البترولية إلى إيرادات الجباية العادية بالإحلال التدريجي للثانية مكان الأولى، يتطلب إصلاح عميق في فلسفة الفكر المالي الذي يهندس للميزانية العامة للدولة من جهة ومن جهة أخرى لأساليب تحديد سياسات الإنفاق العام والأنظمة الجبائية، وهو ما كان من خلال برامج الإصلاح المتفرقة التي اعتمدها الدولة بموجب توجهات داخلية فرضتها الفجوات المتعددة في

الميزانية العامة نتيجة عدة أسباب، وأيضا بموجب ما توفره مختلف الاتفاقات الدولية في مجال دعم جهود التطوير وتحسين الفعالية الميزانية نظرا لتأثير نتائج السلبية على مصالح البلدان الشريكة في المنطقة ، ولهذا كانت الخطوات الأولى خاصة بتنظيم الطلب العمومي وأساليب تغطيته كالانتقال مثلا من طريقة التمويل الكلي للمشاريع العمومية إلى ما يسمى بتفويضات المرفق العام، وأيضا التأسيس لأرضية قانونية فعالة مع التحولات التي فرضتها ضرورات الاندماج مع العولمة. إلا أن الملاحظ من خلال بحثنا في هذا الموضوع، وجود خلل كبير بين السياسات المخطط لها وبين آليات التنفيذ وعدم وضوح الرؤية حول التعامل مع الأساليب المتشابكة لتفعيل الرقابة على مالية الدولة بما يسمح بالحفاظ على مرونة الحركية الاقتصادية، ولهذا نقترح:

- الاعتماد على إستراتيجية تسيير المخاطر لتقليل الفجوات المحتملة بين الإيرادات والنفقات .
- وضع تصور شامل حول مبادرة تسيير الميزانية بالأهداف والتأسيس لفكرة المالية العمومية السوقية.
- الاعتماد على الأساليب الحديثة في تسيير الميزانيات المختلفة من تسيير وتجهيز.
- وضع مقاربات خاصة بالمالية المحلية وتشجيع لامركزية التسيير المالي بالنسبة للجماعات المحلية، مع تفعيل الجباية المحلية وتوسيع الأوعية الخاصة بها.
- مراجعة مختلف الاتفاقيات المتعلقة بالإعفاءات الجبائية سواء الداخلية أو الخارجية واستعمال التطوير والذكاء الجبائي المستهدف.

5. قائمة المراجع:

- خالد شحادة خطيب، احمد زهير شامية. (2005). أسس المالية العامة. عمان، الاردن: دار وائل للنشر.
- علي زغدود. (2011). المالية العامة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- محمود ابراهيم الوالي. (1987). علم المالية العامة. الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية.
- يلس شاوش بشير. (2017). المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري). الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية.
- حمزة برطال. مذكرة ماجستير. قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري. جامعة الجزائر، الجزائر.
- عفاف واعر. مذكرة ماجستير. المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العمومية. جامعة الجزائر، الجزائر.

- الامانة العامة للحكومة. (31 12, 1965). الجريدة الرسمية رقم 108. الامر 65-320 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1966. الجزائر.
- الامانة العامة للحكومة. (27 04, 2005). الجريدة الرسمية رقم 31. المرسوم الرئاسي 159-05. الجزائر.
- الامانة العامة للحكومة. (02 09, 2018). الجريدة الرسمية رقم 53. القانون العضوي 15-18. الجزائر.
- الامانة العامة للحكومة. (29 12, 1985). الجريدة الرسمية رقم 56. القانون 85-09، 2052. الجزائر.
- الامانة العامة للحكومة. (13 01, 1988). الجريدة الرسمية رقم 02. المادة 03 من القانون 88-05.
- الامانة العامة للحكومة. (10 07, 1984). الجريدة الرسمية رقم 28. القانون 84-17. الجزائر.
- الجريدة الرسمية. (11 01, 1963). القانون 62-157 المؤرخ في 31/12/1962. ج. الرسمية رقم 02.